अध्याय II

नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का लेखापरीक्षा अधिदेश और लेखापरीक्षा की सीमा

2.1 प्राप्तियों की लेखापरीक्षा के लिए नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का प्राधिकार

2.1.1 नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सी.ए.जी.) के डीपीसी अधिनियम, 1971, की धारा 16, सी.ए.जी. को भारत सरकार और प्रत्येक राज्य सरकार और विधान सभा वाले प्रत्येक संघ राज्य क्षेत्र की सभी प्राप्तियों (राजस्व एवं पूंजीगत दोनों) की लेखापरीक्षा और स्वयं को संतुष्ट करने कि राजस्व का निर्धारण, संग्रहण और उचित संवितरण पर प्रभावी जांच को सुरक्षित करने के नियम और क्रियाविधियां बनाई गई है और इनका यथावत पालन किया जा रहा है, के लिए अधिकृत करता है। लेखा एवं लेखापरीक्षा पर विनियमों, 2007[6] में प्राप्ति लेखापरीक्षा हेतु सिद्धांतों को निर्धारित किया गया है।

2.1.2 सीमा शुल्क राजस्व की अनुपालन लेखापरीक्षा में उन संव्यवहारों को शामिल किया जाता है जिसमें सीमा शुल्क के उदग्रहण और संग्रहण, सीमा शुल्क के कोई अन्य उदग्रहण, एफटीपी के अंतर्गत कार्यान्वित विभिन्न योजनाओं के तहत किए गए आयात और निर्यात के संव्यवहार और समय-समय पर लेखापरीक्षा द्वारा समीक्षा किए गए विशेष अनुपालन क्षेत्र शामिल है। इस प्रतिवेदन में शामिल संव्यवहार वित्तीय वर्ष (वि.व.) 20 से संबंधित है, परंतु कुछ मामलों में समग्र स्थिति प्राप्त करने के लिए पूर्व अवधि के संव्यवहारों की भी समीक्षा की गई है।

2.2 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

2.2.1 सी.ए.जी. सीमा शुल्क विभाग के क्षेत्रीय संगठनों के आयातों, निर्यातों, प्रतिदायों से संबंधित संव्यवहार अभिलेखों के नमूनों सहित केन्द्रीय अप्रत्यक्ष

[6] लेखा परीक्षा और लेखा, के विनियमों 2007 में अगस्त 2020 से संशोधन किया गया है।

कर तथा सीमा शुल्क बोर्ड (सीबीआईसी) के विभिन्न कार्यात्मक विंग के लेखापरीक्षा टीम (समग्र पैन-इंडिया डेटा के अभाव में) द्वारा जोखिम आधारित नमूनों से चयनित अभिलेखों की जांच करता है। सी.ए.जी. विभागीय कार्यों जैसे बकायों के अधिनिर्णयन एवं वसूली तथा निवारक कार्यों से संबंधित अभिलेखों की भी जांच करता है।

2.2.2 इसके अलावा, एफटीपी के अंतर्गत आयातकों/निर्यातकों द्वारा लिए गए सीमा शुल्क छूट लाभ के संबंध में वाणिज्य और उद्योग मंत्रालय (एमओसीआई) के अधीन महानिदेशालय विदेश व्यापार (डीजीएफटी) के संबंधित क्षेत्रीय प्राधिकरणों (आरए) के अभिलेखों की भी जांच की गई है। इसी प्रकार सी.ए.जी. सरकारी स्वामित्व की सेज़[7] के लेखाओं के प्रमाणीकरण सहित विशेष अर्थिक क्षेत्र (सेज़), निर्यातोन्मुख ईकाई (ईओयू) और साफ्टवेयर प्रौद्योगिकी पार्क (एसटीपी) के विकास आयुक्त (डीसी) की लेखापरीक्षा करता है।

2.3 लेखापरीक्षा संसृति

2.3.1 सीमा शुल्क प्राप्ति लेखापरीक्षा के लिए लेखापरीक्षा संसृति में सीबीआईसी, इसके सीमा शुल्क क्षेत्रीय संगठन और पत्तन (इलेक्ट्रानिक डेटा इंटरचेंज (ईडीआई) और गैर-ईडीआई दोनों) तथा बिल्स् ऑफ एंट्री (बीई) व शिपिंग बिल्स (एसबी) के अधीन निष्पादित संव्यवहार शामिल हैं।

2.3.2 सीमा शुल्क के क्षेत्रीय संरचनाओं को मुख्य आयुक्त की अध्यक्षता वाले 20 जोनों, 11 सीमा शुल्क जोन और 09 संयुक्त {सीमा शुल्क एवं वस्तु एवं सेवाकर (जीएसटी)} जोन वाले 70 प्रधान आयुक्त/आयुक्त में बांटा गया है। 1 अप्रैल 2020 तक, 44 सीमा शुल्क कार्यकारी आयुक्तालय, 13 सीमा शुल्क निवारक आयुक्तालय, नौ सीमा शुल्क अपील आयुक्तालय तथा चार सीमा शुल्क लेखापरीक्षा आयुक्तालय थे।

2.3.3 निर्यात संवर्धन योजनाओं की लेखापरीक्षा के लिए, लेखापरीक्षा संसृति में डीजीएफटी इसके आरए और सेज़/ईओयू/एसटीपी के डीसी शामिल हैं।

---

[7] सांताक्रूज इलेक्ट्रॉनिक्स एक्सपोर्ट प्रोसेसिंग जोन (एसईईपीज़ेड़), कांडला सेज, मद्रास सेज, कोचीन सेज, विशाखापट्टनम सेज, नोएडा सेज और फाल्टा सेज

डीजीएफटी वाणिज्य एवं उद्योग मंत्रालय का संलग्न कार्यालय है और इसकी अध्यक्षता महानिदेशक, विदेश व्यापार द्वारा की जाती है। डीजीएफटी भारत के निर्यात संवर्धन के मुख्य उद्देश्य से एफटीपी बनाने और कार्यान्वित करने के लिए उत्तरदायी है। डीजीएफटी निर्यातकों को स्क्रिप/ प्राधिकार जारी करता है तथा 24 क्षेत्रीय कार्यालयों के नेटवर्क के माध्यम से उनके तदनुरूपी दायित्वों की निगरानी करता है।

2.3.4 सेज़ और ईओयू के माध्यम से कार्यान्वित योजनाओं की लेखापरीक्षा सेज़/ईओयू के संबंधित डीसी के कार्यालय में की जाती है।

2.4 लेखापरीक्षिती के डेटा तक पहुँच

लेखापरीक्षा में यह आश्वासन प्राप्त करने हेतु सीमा शुल्क संव्यवहार डेटा पर विश्वास किया जाता है कि राजस्व की हानि को रोकने के लिए कानूनों को उचित रूप से लागू किया गया है। पैन इंडिया के डेटा तक पूर्ण पहुँच की कमी प्रत्येक सीमा शुल्क क्षेत्रीय संरचनाओं पर चयनित संव्यवहारों की नमूना जांच हेतु लेखापरीक्षा संवीक्षा को सीमित करती है और राजस्व प्राप्तियों के प्रमाणीकरण में आश्वासन को सीमित करती है।

मार्च 2015 में हस्ताक्षरित समझौता ज्ञापन के आधार पर लेखापरीक्षा द्वारा वि.व. 18 से वि. व. 20 की अवधि के लिए मांगा गया (जून 2019/जुलाई/ सितम्बर 2020) पैन इंडिया आयात और निर्यात संव्यवहारों का डेटा बार-बार अनुरोध के बावजूद प्राप्त नहीं हुआ। पैन इंडिया ट्रांजेक्शनल डेटा के अभाव में, 70 आयुक्तालयों में से 41 आयुक्तालयों का प्रत्यक्ष रूप से दौरा करके और भारतीय सीमा शुल्क इलेक्ट्रॉनिक डाटा विनिमय प्रणाली (आईसीईएस) के सीमा शुल्क प्राप्ति लेखापरीक्षा (सीआरए) मॉड्यूल और आयात सीमा शुल्क प्राप्ति लेखापरीक्षा (आईसीआरए) माड्यूल के इंटरफेस जिसकी अपनी सीमाएं थीं, के माध्यम से लेखापरीक्षा की गई।

विभाग द्वारा सीआरए मॉड्यूल और आईसीआरए मॉड्यूल में प्रदान किए गए सीमित अभिगमों के माध्यम से नमूना जांच में निष्कर्षों के आधार पर जहां तक संभव हो सका, लेखापरीक्षा द्वारा जोखिम वाले संव्यवहारों की कुल संख्या निर्धारित की गई है।

इस प्रतिवेदन में उल्लिखित मामले वह हैं जो वि.व. 20 की अवधि और कुछ मामले पिछले वर्ष के दौरान की गई नमूना लेखापरीक्षा के दौरान सामने आए थे।

2.5 लेखापरीक्षा नमूना

वि.व. 20 के दौरान संव्यवहारों की नमूना जांच 70 आयुक्तालयों में से 41 में (59 *प्रतिशत*) की गई थी। सीमा शुल्क आयुक्तालयों की लेखापरीक्षा में 44 कार्यकारी आयुक्तालयों में से 29, 13 निवारक आयुक्तालयों में से 11 तथा नौ अपील आयुक्तालयों में से एक शामिल थे। इसके अतिरिक्त, डीजीएफटी द्वारा प्रदान की गयी एफटीपी की विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत इसके आरए के माध्यम से 24[8] आरए में से 21 में लाइसेंसों/प्राधिकारों की लेखापरीक्षा की गई थी।

तालिका 2.1: लेखापरीक्षा संसृति तथा नमूना

मंत्रालय	लेखापरीक्षा ईकाई	लेखापरीक्षा संसृति	लेखापरीक्षा नमूना
राजस्व विभाग **(वित्त मंत्रालय)**	**लेखापरीक्षा ईकाई**	**कुल**	
	मुख्य आयुक्तालय सीमा शुल्क एवं निवारक	11[9]	8 (73 %)
	प्रधान आयुक्तालय/आयुक्तालय	70	41(59 %)
	कार्यकारी आयुक्तालय	44	29 (66%)
	विशेष निवारक आयुक्तालय	13	11 (85%)
	अपील आयुक्तालय	9	1 (11%)
	लेखापरीक्षा आयुक्तालय	4	0
वाणिज्य विभाग **(वाणिज्य मंत्रालय)**	क्षेत्रीय प्राधिकरण	24	21 (88%)
	विकास आयुक्त	8[10]	8 (100%)

[8] वि.व. 20 के दौरान, अक्टूबर 2019 तक पूरे भारत में 38 आरए थे, नवंबर 2019 में 14 आरए का विलय किया गया था और तदनुसार, मार्च 2020 तक 24 आरए अस्तित्व में रहे।

[9] सीमा शुल्क क्षेत्र-11 (अहमदाबाद सी.शु, बंगलुरू सी.शु., चेन्नई क्यू., त्रिची प्रीव., दिल्ली सी.शु, दिल्ली प्रीव., कोलकाता सी.शु, पटना प्रीव., मुंबई-1, मुंबई-II, मुंबई-III)।

[10] सांताक्रूज इलेक्ट्रॉनिक्स एक्सपोर्ट प्रोसेसिंग जोन (सेपेज), कांडला सेज, मद्रास सेज, कोचीन सेज, विशाखापट्टनम सेज, नोएडा सेज, फाल्टा सेज और सेज-इंदौर

2.6 लेखापरीक्षा प्रयास

2.6.1 वि.व. 20 के दौरान संबंधित आयुक्तालयों/आरए/डीसी को 299 निरीक्षण रिपोर्टें जारी की गयी थी जिसमें 2,299 अभ्युक्तियां थी और उनका कुल राजस्व प्रभाव ₹2,186 करोड़ था।

2.6.2 लेखापरीक्षा के दौरान पाए गए महत्वपूर्ण और उच्च मूल्य वाले मामले लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल करने से पहले टिप्पणी के लिए मंत्रालय (एमओएफ/एमओसीआई) को जारी किए गए थे। इस प्रतिवेदन में वि.व. 20 के दौरान पाए गए ₹143 करोड़ के राजस्व निहितार्थ के साथ 137 लेखापरीक्षा अभ्युक्तियां शामिल हैं। दिसंबर 2020 से जुलाई 2021 के दौरान मंत्रालय को लेखापरीक्षा अभियुक्तियां जारी की गई थीं।

2.6.3 मंत्रालयों ने जारी किए गए 137 मामलों में से 74 मामलों में उत्तर दिया है। इसके अतिरिक्त, 57 मामलों में, स्थानीय सीमा शुल्क आयुक्तालयों/ आरए से प्रतिक्रियाएं प्राप्त हुई थीं। मंत्रालयों/विभागों ने 130 पैराग्राफ स्वीकार किए हैं और एससीएनएस जारी करने, एससीएन के अधिनिर्णयन के रूप में सुधारात्मक कार्रवाई की जिसमें ₹127.38 करोड़ के धन मूल्य शामिल है और सीमा शुल्क के गलत निर्धारण के 93 मामलों में ₹39.68 करोड़ की वसूली की सूचना दी है।

2.6.4 अध्याय III में, लेखापरीक्षा ने चयनित आयुक्तालयों में बीई और अन्य अभिलेखों की जांच के दौरान ₹122.37 करोड़ के राजस्व निहितार्थ के साथ महत्वपूर्ण परिणामों की सूचना प्रदान की। लेखापरीक्षा परिणाम आम तौर पर "आयातों के गलत वर्गीकरण (पैराग्राफ 3.7.1 से 3.7.11)", "अधिसूचनाओं का गलत उपयोग (पैराग्राफ 3.8.1 से 3.8.8)" और "अन्य अनियमितताओं (पैराग्राफ 3.9) से संबंधित हैं। लेखापरीक्षा के परिणामों में कुछ प्रणालीगत मुद्दों और अनवरत् अनियमितताओं को भी इंगित किया गया।

(क) प्रणालीगत मुद्दे

लेखापरीक्षा में कुछ आयात मामलों में प्रणालीगत मुद्दों को देखा गया जिसमें आरएमएस ने मंजूरी की अनुमति दी जबकि निर्धारित आयात शर्तों

को पूरा नहीं किया गया था। आरएमएस को ऐसे मुद्दों का समाधान करने की आवश्यकता है ताकि निर्धारित आयात शर्तों का अनुपालन किया जा सके और एक बार बीई के प्रणाली से गुजरते ही लागू शुल्क को स्वत: प्रभारित किया जा सके।

कुछ मामलों का उल्लेख नीचे किया गया है और प्रतिवेदन के अध्याय III में भी इन पर चर्चा की गई है।

(i) अधिसूचना के गलत लागू करने के कारण आई फोन (स्मार्ट फोन) आयात पर बीसीडी का कम उदग्रहण (पैराग्राफ 3.8.5)।

(ii) 'लिथियम आयन सेल' के आयात पर आईजीएसटी दर का गलत लागू होना (पैराग्राफ 3.8.4)।

(ख) अनवरत् अनियमितताएं

सेज़ में इकाईयों से लागत वसूली (स्थापना) प्रभारों की वसूली न होने और पिछले लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में मंत्रालय को भेजे गए आयातों के गलत वर्गीकरण के ऐसे ही मामलों को सीमा शुल्क की क्षेत्रीय संरचनाओं में पाया जाना, सीबीआईसी के आश्वासनों कि उन्होने अपनी क्षेत्रीय संरचनाओं को इसी तरह के मुद्दों को सावधानी से जाँच करने के लिए संवेदनशील बनाया है, के बावजूद जारी रहा है। कुछ मामलों का नीचे उल्लेख किया गया हैं:

(i) ट्रांसमिशन नेटवर्क इंटरफेस उपकरणों का गलत वर्गीकरण (पैराग्राफ 3.7.3 और 3.7.4)।

(ii) ऑटोमोबाइल पुर्जो/शॉक अब्जॉर्बर/गियर बॉक्स/गियर शिफ्ट असेंबली का गलत वर्गीकरण (पैराग्राफ 3.7.7)।

(iii) अप्राप्त निर्यात आय के मामलों में प्रतिअदायगी की वसूली न करना (पैराग्राफ 4.2.5)।

(iv) डेवलपर्स से लागत वसूली प्रभारों का अनुद्ग्रहीत करना (पैराग्राफ 4.2.6)।

2.6.5 अध्याय IV में, लेखापरीक्षा ने ₹21 करोड़ के राजस्व निहितार्थ के साथ अनियमितताओं, विशेष रूप से एफटीपी के अनुसार निर्यातकों/आयातकों

द्वारा निर्यात दायित्व को पूरा न करने और अन्य शर्तों को पूरा न करने के मुद्दे की सूचना दी।

2.7 लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों का राजस्व प्रभाव

वित्त वर्ष 16 से वित्त वर्ष 20 तक के पांच प्रतिवेदनों में, लेखापरीक्षा में ₹16,995 करोड़ की राशि वाले 545 लेखापरीक्षा पैराग्राफ **(तालिका 2.2)** शामिल किए गए हैं। सरकार ने ₹990 करोड़ की राशि वाले 507 लेखापरीक्षा पैराग्राफ में अभ्युक्तियों को स्वीकार कर लिया है और अक्टूबर, 2021 तक 352 पैराग्राफों में ₹164 करोड़ की वसूली की है।

तालिका 2.2: लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों का राजस्व प्रभाव

वर्ष	शामिल किए गए पैराग्राफ		स्वीकार किए गए पैराग्राफ		प्रभावित वसूली	
	संख्या	राशि (₹ करोड़ में)	संख्या	राशि (₹ करोड़ में)	संख्या	राशि (₹ करोड़ में)
वि.व. 16	103	1,063	97	491	57	15
वि.व. 17	99	85	91	78	63	37
वि.व. 18	92	4,795	85	225	56	31
वि.व. 19	114	10,909	104	69	83	41
वि.व. 20	137	143	130	127	93	40
कुल	**545**	**16,995**	**507**	**990**	**352**	**164**

स्रोत: पिछले वर्ष के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन और एटीएन